



Pemetaan Pemangku Kepentingan Dalam Perumusan Kebijakan Ketahanan Dan Kemandirian Pangan Di Kota Lubuklinggau

Nini Mardani Nofriani Puspita Sari ¹⁾, Jatmiko Yogopriyatno ²⁾, Is Susanti ³⁾

^{1),2),3)} Program Studi Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Bengkulu
e-mail: mardaninini350@gmail.com ¹⁾, yogop@unib.ac.id ²⁾, issusanti@unib.ac.id ³⁾

Received [26-07-2026]

Revised [30-08-2026]

Accepted [31-08-2026]

Abstract. Local food-policy formulation brings together institutions with different mandates, resources, and levels of influence, yet systematic stakeholder mapping is seldom undertaken before local regulations are drafted. This study identifies and maps the stakeholders involved in formulating the Regional Regulation on Food Security and Food Self-Reliance in Lubuk Linggau City. A descriptive qualitative case-study design was used. Data were obtained through in-depth interviews, observation of deliberation forums, and document review, then analysed using qualitative content analysis and a power-interest grid. Eleven stakeholders were identified. Four actors were classified as players, three as context setters, three as subjects, and one as crowd. The mapping shows that institutional power is dispersed across legislative authority, planning and budgeting, technical food management, production resources, reserves, and distribution. Farmer groups and other directly affected actors have high interests but limited access to decision-making forums. The findings indicate that the draft regulation requires explicit role allocation, cross-agency data integration, and permanent participatory mechanisms to balance formal authority with the interests of affected groups.

Keywords: *Food Security; Policy Formulation; Stakeholder Mapping.*

INTRODUCTION

Pangan merupakan urusan strategis daerah karena menyentuh ketersediaan, keterjangkauan, mutu, keamanan, keberagaman, dan keberlanjutan akses masyarakat. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 membedakan ketahanan pangan dari kemandirian pangan. Ketahanan pangan berorientasi pada terpenuhinya kebutuhan pangan sampai tingkat perseorangan, sedangkan kemandirian pangan menekankan kemampuan memproduksi pangan dengan mengandalkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal (Republik Indonesia, 2012). Perbedaan tersebut menghasilkan instrumen kebijakan yang tidak identik: stabilisasi harga, distribusi, cadangan pangan, dan bantuan sosial lebih dekat dengan dimensi ketahanan, sedangkan perlindungan lahan, peningkatan produksi lokal, serta penguatan kelembagaan petani menjadi penopang kemandirian pangan.

Kewajiban pemerintah daerah dalam urusan pangan diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menempatkan pangan sebagai urusan pemerintahan wajib nonpelayanan dasar (Republik Indonesia, 2014). Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 menghubungkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemanfaatan pangan (Republik Indonesia, 2015), sedangkan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 menunjukkan penataan kelembagaan pangan pada tingkat nasional (Republik Indonesia, 2021). Kerangka tersebut menegaskan bahwa kebijakan pangan daerah tidak mungkin diproduksi oleh satu perangkat daerah saja. Sutrisno (2022) menunjukkan bahwa ketahanan pangan daerah lahir dari interaksi seluruh subsistem pangan, sementara Suryana (2014) menempatkan koordinasi lintas sektor sebagai salah satu tantangan struktural bagi ketahanan pangan berkelanjutan.

Kebutuhan untuk membaca konfigurasi aktor menjadi sangat relevan di Kota Lubuk Linggau. Berdasarkan Surat Keterangan Mitra Sekretariat DPRD Kota Lubuklinggau Nomor 175/205/SETWAN-LLG/V/2026 tanggal 29 Mei 2026, Laboratorium Administrasi Publik FISIP Universitas Bengkulu menjadi mitra akademik penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD Tahun Anggaran 2026, termasuk Ranperda tentang Ketahanan dan Kemandirian Pangan Daerah (Sekretariat DPRD Kota Lubuklinggau, 2026). Artinya, lokus penelitian berada pada proses kebijakan yang sedang berlangsung, sehingga pemetaan aktor dapat digunakan sebelum struktur norma dan mekanisme pelaksanaan ditetapkan.

Daftar instansi dalam permohonan rekomendasi pengumpulan data menunjukkan bahwa proses tersebut beririsan dengan Bappeda Litbang, Dinas Ketahanan Pangan, Dinas Pertanian, Dinas Perdagangan, Perum Bulog Kantor Cabang Lubuklinggau, dan Kodim 0406/Lubuk Linggau (Laboratorium Administrasi Publik FISIP Universitas Bengkulu, 2026). Sebaran tersebut memperlihatkan fragmentasi fungsi: perencanaan, produksi, distribusi, cadangan, perlindungan akses, dan pemanfaatan sumber daya lapangan berada pada organisasi yang berbeda. Aktor di luar perangkat daerah juga menguasai sumber daya yang relevan sehingga identifikasi pemangku kepentingan tidak dapat didasarkan hanya pada nomenklatur urusan pemerintahan.

Pada dimensi keterjangkauan, data Dinas Sosial memperlihatkan besarnya kelompok yang menghadapi keterbatasan ekonomi dalam memenuhi kebutuhan dasar. Cakupan penerima program perlindungan sosial dan bantuan pangan diringkas pada Tabel 1 (Dinas Sosial Kota Lubuk Linggau, 2026).

Tabel 1. Cakupan Penerima Program Perlindungan Sosial dan Bantuan Pangan di Kota Lubuk Linggau

No.	Jenis Data	Jumlah	Keterangan
1	Keluarga terdata dalam data kemiskinan dan keluarga miskin	78.291 keluarga (253.132 individu)	Data Dinas Sosial
2	Keluarga pada desil 1	9.357 keluarga (33.823 individu)	Data Dinas Sosial
3	Keluarga pada desil 2	8.434 keluarga (29.508 individu)	Data Dinas Sosial
4	KPM PKH tahap 1 tahun 2026	11.122 KPM	Alokasi Rp8.108.866.000
5	KPM BPNT	16.194 KPM	Data Dinas Sosial

Source: Dinas Sosial Kota Lubuk Linggau (2026), processed by the authors.

Data tersebut menunjukkan bahwa Dinas Sosial memiliki kepentingan substantif terhadap kebijakan pangan, terutama pada dimensi keterjangkauan, meskipun urusan pangan bukan nomenklatur utamanya. Pada sisi produksi, keterlibatan Kodim 0406/Lubuk Linggau juga menegaskan bahwa kapasitas produksi daerah tidak sepenuhnya berada dalam kendali perangkat daerah. Kompi Produksi yang berdiri sejak 23 Desember 2021 mengelola lahan enam hektar milik Pemerintah Kota Lubuk Linggau dalam sistem pertanian terintegrasi, dengan dukungan sekitar 70 Babinsa, 15 kelompok tani binaan, 5 kelompok wanita tani, dan sekitar 300 petani aktif (Komando Distrik Militer 0406/Lubuk Linggau, 2026). Perkembangan produksinya ditampilkan pada Tabel 2.

Kajian lokal memperkuat relevansi pendekatan pemetaan. Sartika dan Yogopriyatno (2024) menunjukkan bahwa Wali Kota, DPRD, dan Dinas Lingkungan Hidup menjadi pemain utama dalam formulasi kebijakan persampahan di Kota Lubuklinggau, sementara pelibatan aktor nonpemerintah masih terbatas. Oktaviano et al. (2026) juga menempatkan pemetaan pemangku kepentingan sebagai instrumen tata kelola dalam rencana tata tanam berbasis neraca air irigasi di Kabupaten Musi Rawas. Akan tetapi, kedua kajian berada pada sektor berbeda sehingga belum menjelaskan konfigurasi aktor pada perumusan kebijakan ketahanan dan kemandirian pangan di Kota Lubuk Linggau.

Penelitian ini menawarkan kebaruan berupa pemetaan aktor pada saat Ranperda masih berada dalam tahap perumusan, dengan menggabungkan identifikasi peran, penilaian kekuasaan dan kepentingan, serta penelusuran relasi antaraktor. Tujuan penelitian adalah mengidentifikasi pemangku kepentingan beserta peran dan kepentingannya dalam perumusan kebijakan ketahanan dan kemandirian pangan di Kota Lubuk Linggau, kemudian memetakan posisi mereka berdasarkan power-interest grid. Fokus penelitian bukan menilai keberhasilan implementasi kebijakan, melainkan menjelaskan konfigurasi aktor yang perlu diperhitungkan agar rancangan kebijakan lebih operasional dan representatif.

LITERATURE REVIEW

Perumusan Kebijakan sebagai Arena Multiaktor

Analisis kebijakan merupakan proses inkuiri yang menghasilkan dan mentransformasikan informasi tentang masalah, alternatif, tindakan, hasil, dan kinerja kebijakan (Dunn, 2018). Dalam tahap perumusan, definisi masalah dan pilihan instrumen belum mengeras menjadi keputusan final. Karena itu, siapa yang dapat mendefinisikan masalah, memasukkan bukti, dan mengakses forum pembahasan menjadi bagian dari substansi kebijakan itu sendiri. Pada pemerintahan daerah, proses tersebut berwujud antara lain dalam penyusunan Peraturan Daerah dan Naskah Akademik sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (Republik Indonesia, 2022). Naskah Akademik berfungsi sebagai ruang pertemuan antara kajian ilmiah dan proses politik, sehingga dapat menjadi sarana terdokumentasi untuk menguji masalah, pilihan kebijakan, dan kepentingan aktor.

Collaborative governance menjelaskan pengaturan yang mempertemukan aktor publik dan nonpublik dalam proses keputusan formal, deliberatif, dan berorientasi konsensus (Ansell & Gash, 2008). Dalam kebijakan pangan, kebutuhan kolaborasi semakin kuat karena rantai pangan menghubungkan produsen, distributor, pelaku usaha, pemerintah, dan konsumen dengan sumber daya dan kepentingan berbeda (Lindgreen et al., 2016). Kerangka ini menempatkan formulasi kebijakan sebagai arena multiaktor, bukan sekadar proses administratif di internal pemerintah.

Teori Stakeholder dan Power-Interest Grid

Freeman (1984) mendefinisikan pemangku kepentingan sebagai kelompok atau individu yang dapat memengaruhi atau dipengaruhi oleh pencapaian tujuan organisasi. Mitchell et al. (1997) kemudian mengembangkan identifikasi dan saliansi stakeholder melalui atribut kekuasaan, legitimasi, dan urgensi. Dalam konteks sektor publik, Bryson (2004) menempatkan analisis stakeholder sebagai bagian dari manajemen strategis dan menawarkan power-interest grid untuk membedakan intensitas pelibatan aktor. Reed et al. (2009) memperluasnya melalui tiga tahapan: identifikasi aktor, kategorisasi aktor, dan analisis hubungan antarpemangku kepentingan.

Eden dan Ackermann (1998) membagi aktor ke dalam empat kuadran berdasarkan tingkat power dan interest. Players memiliki power dan interest tinggi sehingga memerlukan

pelibatan intensif; context setters memiliki power tinggi tetapi interest lebih rendah sehingga perlu dijaga komunikasinya; subjects memiliki interest tinggi tetapi power rendah sehingga membutuhkan penguatan akses partisipasi; sedangkan crowd memiliki power dan interest rendah dan pada tahap tertentu cukup diinformasikan. Mengikuti kritik Balane et al. (2020), power dalam penelitian ini dinilai melalui kewenangan formal, penguasaan anggaran, lahan, sarana, data, personel, serta kemampuan menentukan agenda. Interest dinilai melalui keterkaitan tugas dengan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemanfaatan pangan, intensitas keterlibatan forum, serta tingkat keterdampakan. Posisi aktor dibaca dari sikap terhadap substansi Ranperda, sedangkan relasi antaraktor dilihat dari koordinasi, ketergantungan sumber daya, dan potensi tumpang tindih kewenangan.

METHODS

Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus deskriptif. Studi kasus dipilih karena memungkinkan pembacaan mendalam terhadap kasus yang dibatasi secara jelas dan berlangsung dalam konteks kehidupan nyata (Creswell & Poth, 2018; Yin, 2018). Batas kasus ditetapkan pada proses penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD Kota Lubuklinggau tentang Ketahanan dan Kemandirian Pangan Daerah Tahun Anggaran 2026.

Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi forum pembahasan, dan telaah dokumen. Informan dipilih secara purposif berdasarkan keterlibatan langsung dan pengetahuan terhadap proses perumusan. Kategori informan mencakup DPRD/Bapemperda dan Sekretariat DPRD (I-1), Bappeda Litbang (I-2), Dinas Ketahanan Pangan (I-3), Dinas Pertanian (I-4), Dinas Perdagangan (I-5), Dinas Sosial (I-6), Perum Bulog Kantor Cabang Lubuklinggau (I-7), Kodim 0406/Lubuk Linggau (I-8), kelompok tani, kelompok wanita tani, dan pelaku usaha pangan (I-9), serta akademisi/tim penyusun Naskah Akademik (I-10). Pengumpulan data dihentikan setelah informasi yang diperoleh menunjukkan kejenuhan.

Analisis dilakukan melalui qualitative content analysis karena seluruh sumber utama berbentuk teks hasil wawancara, catatan observasi, dan dokumen (Bhattacharjee, 2012). Proses analisis mengikuti spiral content analysis Schilling (2006): rekaman dikonversi menjadi transkrip verbatim dan catatan lapangan; informasi relevan diringkas menjadi protokol; unit data dikategorikan menggunakan coding scheme power, interest, position, dan relasi; seluruh protokol dikodekan; kemudian konteks serta hubungan antartema dianalisis untuk menentukan posisi setiap aktor pada power-interest grid. Bukti mengenai kewenangan formal, penguasaan sumber daya, keterlibatan forum, keterdampakan, dan pola koordinasi menjadi dasar utama klasifikasi.

Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber antar-informan, triangulasi teknik antara wawancara, observasi, dan dokumen resmi, member checking kepada informan kunci, serta audit trail berupa transkrip, catatan pengodean, dan matriks analisis. Strategi ini digunakan untuk memastikan bahwa klasifikasi aktor tidak semata-mata merepresentasikan persepsi satu informan, tetapi memiliki dukungan bukti yang dapat ditelusuri.

RESULTS

Identifikasi Pemangku Kepentingan dan Peran

Hasil pengodean mengidentifikasi sebelas pemangku kepentingan yang tersebar pada lembaga legislatif daerah, perangkat daerah teknis, aktor di luar struktur perangkat daerah, aktor terdampak, dan aktor epistemik. DPRD Kota Lubuklinggau melalui Bapemperda berperan sebagai pemrakarsa Ranperda, pengelola agenda pembahasan, penggali aspirasi melalui

konsultasi publik, evaluator Naskah Akademik, dan pihak yang memiliki otoritas legislatif serta pengaruh terhadap persetujuan anggaran.

Dinas Ketahanan Pangan berfungsi sebagai koordinator utama urusan pangan melalui pemantauan kondisi ketahanan pangan, pengelolaan bantuan dan cadangan pangan, koordinasi lintas dinas, serta edukasi konsumsi pangan. Dinas Pertanian berfokus pada produksi melalui luas tambah tanam, penyediaan benih dan pupuk, penyuluhan, serta pemberdayaan kelompok tani. Bappeda Litbang menghubungkan isu pangan dengan dokumen perencanaan dan alokasi sumber daya serta menjadi mediator ketika prioritas antar-perangkat daerah tidak sejalan. Dinas Perdagangan menangani pemantauan harga, fasilitasi distribusi, penerapan harga eceran tertinggi, dan sistem informasi harga, sedangkan Dinas Sosial menjaga dimensi perlindungan akses melalui PKH, BPNT, bantuan pangan darurat, dan basis data kesejahteraan sosial (Dinas Sosial Kota Lubuk Linggau, 2026). Perum Bulog Kantor Cabang Lubuklinggau menguasai instrumen cadangan pangan pemerintah, penyaluran beras bantuan, penerapan harga eceran tertinggi, dan pembelian gabah petani.

Kodim 0406/Lubuk Linggau berada di luar nomenklatur urusan pangan daerah, tetapi memiliki peran langsung pada produksi melalui Kompi Produksi, pendampingan Babinsa, lahan enam hektar, dan jaringan petani binaan. Kelompok tani, kelompok wanita tani, dan pelaku usaha pangan menjadi aktor terdampak langsung karena kebijakan memengaruhi air irigasi, harga sarana produksi, stabilitas harga jual, modal usaha tani, dan akses pasar. Tim penyusun Naskah Akademik berperan sebagai aktor epistemik yang menyediakan kajian, sedangkan masyarakat umum di luar kelompok terdampak langsung memiliki kepentingan umum sebagai konsumen pangan.

“DPRD sendiri tidak menguasai sumber daya operasional seperti lahan atau peralatan produksi. Akan tetapi, DPRD punya kontrol terhadap APBD. Jadi secara tidak langsung, kami bisa mempengaruhi berapa besar anggaran yang dialokasikan untuk program ketahanan pangan.” (I-1)

“Pengaruh Kodim ada terutama melalui bukti empiris yang kami tunjukkan. Keberhasilan Kompi Produksi itu memberikan bukti bahwa dengan dukungan yang tepat, ketahanan pangan bisa ditingkatkan. Tetapi untuk kebijakan formal, kami adalah mitra dan pemberi masukan, bukan pengambil keputusan.” (I-8)

Penilaian Power dan Interest

Penilaian menunjukkan bahwa kekuasaan tidak terkonsentrasi pada satu lembaga, melainkan tersebar sesuai jenis sumber daya yang dikuasai. DPRD memiliki kewenangan legislatif dan pengaruh anggaran; Bappeda mengendalikan sinkronisasi perencanaan; Dinas Ketahanan Pangan menguasai koordinasi dan data pangan; Dinas Pertanian menguasai instrumen produksi dan jaringan penyuluhan; Perum Bulog menguasai cadangan serta penyaluran; sedangkan Kodim 0406 memiliki lahan, personel, dan akses lapangan. Hasil klasifikasi lengkap disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3. Penilaian Power dan Interest Pemangku Kepentingan

Pemangku Kepentingan	Power	Interest	Dasar Penilaian
DPRD Kota Lubuklinggau	Tinggi	Tinggi	Kewenangan legislatif, agenda, dan persetujuan anggaran; pemrakarsa Ranperda
Dinas Ketahanan Pangan	Tinggi	Tinggi	Otoritas teknis dan koordinasi; data ketahanan serta cadangan pangan
Dinas Pertanian	Tinggi	Tinggi	Program produksi, penyuluh, data lahan dan kelompok tani

Pemangku Kepentingan	Power	Interest	Dasar Penilaian
Kodim 0406/Lubuk Linggau	Tinggi	Tinggi	Lahan enam hektar, Babinsa, dan jaringan petani binaan
Bappeda Litbang	Tinggi	Sedang	Sinkronisasi program dan anggaran; pangan bukan fokus tunggal
Perum Bulog Kantor Cabang	Tinggi	Sedang	Cadangan dan penyaluran beras; mandat nasional/lintas wilayah
Dinas Perdagangan	Sedang	Sedang	Pemantauan harga dan distribusi; keterlibatan forum parsial
Dinas Sosial	Rendah	Tinggi	Data 78.291 keluarga miskin, PKH dan BPNT; kewenangan pangan rendah
Kelompok tani, KWT, pelaku usaha	Rendah	Tinggi	Terdampak langsung; akses ke forum pengambilan keputusan terbatas
Tim penyusun Naskah Akademik	Rendah	Tinggi	Kepentingan pada kualitas kajian; kuasa epistemik dan penasihat
Masyarakat umum	Rendah	Rendah	Keterkaitan umum sebagai konsumen; belum ada klaim khusus

Source: Research data analysis, 2026.

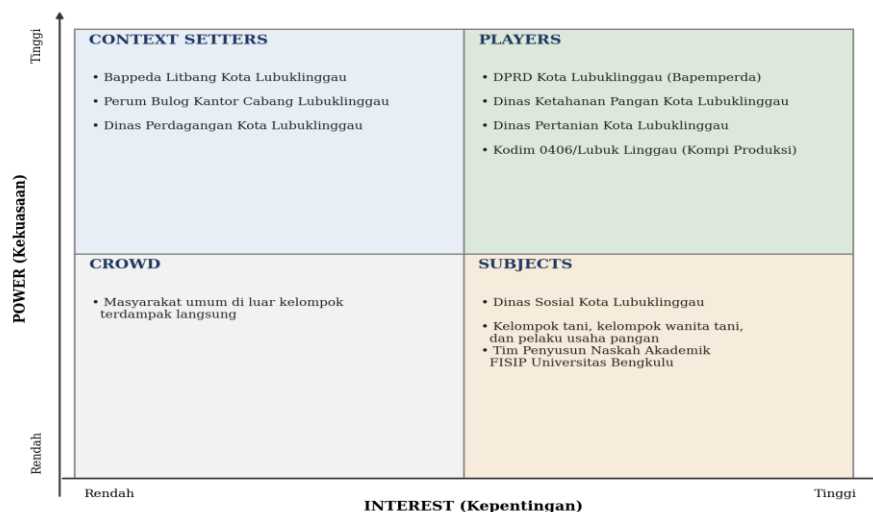
Dua pola penting muncul dari tabel tersebut. Pertama, kekuasaan formal dan kekuasaan berbasis sumber daya dapat menghasilkan posisi yang sama kuat. Kedua, sejumlah aktor berkepentingan tinggi tidak memiliki akses sebanding terhadap keputusan. Dinas Sosial, misalnya, menaungi data kelompok rentan dan penerima bantuan pangan, tetapi karena nomenklatur urusannya bukan pangan, daya pengaruhnya dalam forum kebijakan lebih rendah. Ketimpangan paling jelas dialami kelompok tani dan kelompok wanita tani.

“Kalau bicara ke DPRD langsung, kami jarang mendapat kesempatan itu. Kalaupun ada forum konsultasi publik, kami diundang, tetapi yang berbicara biasanya pejabat pemerintah dan dinas. Petani kecil seperti kami jarang diberi kesempatan berbicara panjang.” (I-9)

Power-Interest Grid

Berdasarkan penilaian power dan interest, empat aktor ditempatkan sebagai players: DPRD Kota Lubuklinggau, Dinas Ketahanan Pangan, Dinas Pertanian, dan Kodim 0406/Lubuk Linggau. Bappeda Litbang, Perum Bulog Kantor Cabang Lubuklinggau, dan Dinas Perdagangan berada pada context setters. Subjects terdiri atas Dinas Sosial, kelompok tani/KWT/pelaku usaha pangan, serta tim penyusun Naskah Akademik. Masyarakat umum di luar kelompok terdampak langsung masuk pada crowd. Konfigurasi ini divisualisasikan pada Figure 2.

Gambar 2. Jaringan Kepentingan Listrik Pemangku Kepentingan dalam Perumusan Kebijakan Pangan Kota Lubuk Linggau

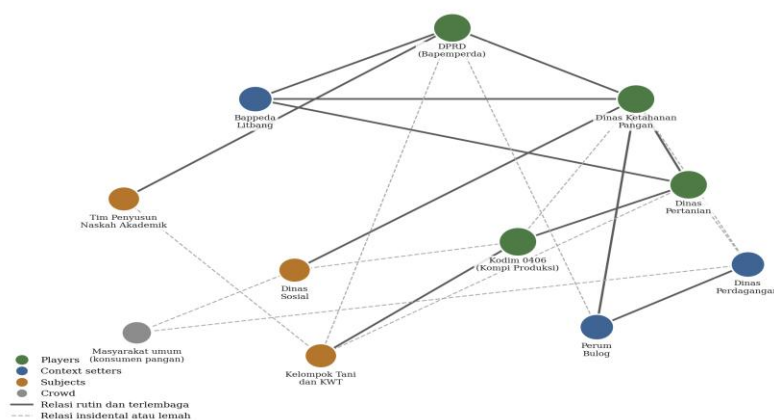


Source: Research data analysis, 2026, based on Eden and Ackermann (1998) and Bryson (2004).

Relasi Antaraktor

Jaringan hubungan menunjukkan adanya inti koordinasi yang relatif padat antara DPRD, Bappeda Litbang, Dinas Ketahanan Pangan, dan Dinas Pertanian. Relasi tersebut ditopang forum resmi dan pertukaran informasi yang terjadwal. Di luar inti itu terdapat simpul penghubung antarkuadran: Kodim 0406 menghubungkan players dengan kelompok tani melalui pendampingan Babinsa, sedangkan Dinas Sosial menghubungkan struktur pemerintahan dengan penerima manfaat melalui program perlindungan sosial. Pada saat yang sama, beberapa hubungan masih lemah atau insidental, termasuk hubungan langsung DPRD dengan kelompok tani dan koordinasi Dinas Perdagangan dengan Dinas Pertanian.

Gambar 3. Jaringan Relasi Antarpemangku Kepentingan dalam Perumusan Kebijakan Pangan Kota Lubuk Linggau



Source: Research data analysis, 2026.

“Dengan Dinas Pertanian, kami kurang berkoordinasi, padahal sebenarnya penting untuk tahu apa target produksi mereka sehingga kami bisa merencanakan infrastruktur distribusi.” (I-5)

Titik rawan lain terletak pada pengelolaan data. Dinas Ketahanan Pangan menggunakan indikator dan sistem informasi ketahanan pangan, sementara Dinas Sosial mengelola basis data kesejahteraan sosial. Perbedaan metodologi dapat menghasilkan sasaran program yang tidak identik, sehingga Bappeda perlu melakukan harmonisasi. Pada substansi Ranperda, seluruh informan menunjukkan sikap mendukung, tetapi prioritasnya berbeda: Dinas Pertanian menekankan perlindungan lahan dan produktivitas, Dinas Ketahanan Pangan menekankan akses kelompok rentan dan stabilisasi, Dinas Sosial menekankan dukungan anggaran perlindungan sosial, sedangkan Kodim 0406 menekankan pengakuan formal atas peran kelembagaan.

DISCUSSION

Temuan menunjukkan bahwa fragmentasi tata kelola pangan tidak hanya muncul pada pelaksanaan program, tetapi sudah terbentuk sejak perumusan kebijakan. Pola ini memperluas temuan Astuti et al. (2026) yang menyoroti fragmentasi dan kapasitas pemerintah daerah serta temuan Nugroho et al. (2025) mengenai kebutuhan kolaborasi dalam implementasi kebijakan pangan. Pada kasus Lubuk Linggau, fragmentasi bersumber dari pembagian sumber daya: kewenangan legislatif, instrumen perencanaan dan anggaran, data, lahan, personel, cadangan pangan, jaringan distribusi, serta basis data kelompok rentan berada pada aktor berbeda. Dengan demikian, efektivitas formulasi bergantung pada kemampuan Ranperda menghubungkan sumber daya tersebut ke dalam pembagian peran yang jelas. Masuknya Kodim 0406/Lubuk Linggau ke kuadran players merupakan temuan khas. Sartika dan Yogopriyatno (2024) menemukan bahwa pemain utama dalam kebijakan persampahan Kota Lubuklinggau diisi aktor pemerintah daerah. Pada sektor pangan, aktor pertahanan dapat memiliki pengaruh setara dengan organisasi formal pemerintah daerah karena menguasai lahan produksi, personel pendamping, dan jaringan petani. Temuan ini konsisten dengan argumen Freeman (1984) bahwa stakeholder tidak dibatasi oleh kewenangan formal, serta menunjukkan bahwa sumber daya faktual di lapangan dapat menghasilkan policy influence yang kuat walaupun otoritas normatifnya terbatas.

Sebaliknya, kelompok tani, kelompok wanita tani, pelaku usaha pangan, dan Dinas Sosial memiliki tingkat interest tinggi tetapi power lebih rendah. Dalam kerangka Mitchell et al. (1997), kelompok tani memiliki legitimasi dan urgensi yang tinggi, tetapi atribut kekuasaan relatif lemah. Hal ini menjelaskan mengapa kehadiran mereka dalam konsultasi publik belum otomatis menghasilkan pengaruh yang setara. Temuan tersebut memperkuat kritik Balane et al. (2020): daftar kehadiran tidak cukup untuk membuktikan partisipasi apabila tidak diikuti penilaian yang eksplisit terhadap kemampuan aktor memengaruhi keputusan. Jaringan relasi juga memperlihatkan bahwa masalah koordinasi lebih sering berbentuk ketidaksepadanan instrumen kerja daripada konflik terbuka. Dinas Pertanian berorientasi pada produksi, Dinas Perdagangan pada distribusi dan harga, Dinas Sosial pada basis data kelompok rentan, dan Dinas Ketahanan Pangan pada indikator ketahanan pangan. Relasi yang lemah antara simpul hulu dan hilir dapat menciptakan kebijakan yang terfragmentasi meskipun seluruh aktor mendukung tujuan yang sama. Temuan ini sejalan dengan Lindgreen et al. (2016) tentang perbedaan orientasi sepanjang rantai pangan serta memperlihatkan pentingnya collaborative governance yang tidak berhenti pada forum bersama, tetapi juga mengintegrasikan data dan ketergantungan sumber daya (Ansell & Gash, 2008). Implikasi praktis pertama adalah perlunya pembagian peran yang

eksplisit dalam batang tubuh Ranperda, khususnya pada aktor players. Pengakuan atas peran Kodim 0406 perlu dirumuskan tanpa mengaburkan kewenangan formal perangkat daerah. Implikasi kedua adalah integrasi data lintas perangkat daerah untuk mencegah perbedaan sasaran program karena indikator dan metodologi yang tidak seragam. Implikasi ketiga adalah perancangan mekanisme partisipasi yang memberi ruang tetap dan waktu bicara memadai kepada aktor subjects, terutama petani, KWT, pelaku usaha pangan, serta kelompok penerima bantuan. Dengan demikian, partisipasi tidak sekadar berbentuk perluasan daftar undangan, tetapi juga peningkatan kapasitas untuk memengaruhi agenda dan substansi kebijakan.

Strategi pelibatan dapat diturunkan dari posisi kuadran. Players memerlukan pelibatan intensif dan forum terjadwal; context setters memerlukan komunikasi berkala pada isu anggaran, cadangan, dan harga; subjects memerlukan kanal aspirasi khusus dan penguatan akses; sedangkan crowd memerlukan informasi publik dan pemantauan perubahan kepentingan. Strategi tersebut diringkas pada Tabel 4.

Tabel 4. Strategi Pelibatan Pemangku Kepentingan Menurut Kuadran

Kuadran	Aktor	Strategi Pelibatan
Players	DPRD, Dinas Ketahanan Pangan, Dinas Pertanian, Kodim 0406/Lubuk Linggau	Pelibatan intensif sejak Naskah Akademik; pembagian peran eksplisit; forum terjadwal
Context setters	Bappeda Litbang, Perum Bulog, Dinas Perdagangan	Komunikasi berkala dan pelibatan pada isu anggaran, cadangan pangan, distribusi, dan harga
Subjects	Dinas Sosial, kelompok tani/KWT/pelaku usaha, tim penyusun Naskah Akademik	Kanal aspirasi khusus, penguatan kapasitas, dan konsultasi yang memberi ruang bicara memadai
Crowd	Masyarakat umum di luar kelompok terdampak langsung	Informasi publik dan pemantauan perubahan tingkat kepentingan

Source: Processed from research findings, based on Bryson (2004) and Eden and Ackermann (1998).

CONCLUSION

Perumusan kebijakan ketahanan dan kemandirian pangan di Kota Lubuk Linggau melibatkan sebelas pemangku kepentingan dengan sumber daya, mandat, dan tingkat pengaruh yang berbeda. Power-interest grid menempatkan DPRD Kota Lubuklinggau, Dinas Ketahanan Pangan, Dinas Pertanian, dan Kodim 0406/Lubuk Linggau sebagai players; Bappeda Litbang, Perum Bulog Kantor Cabang Lubuklinggau, dan Dinas Perdagangan sebagai context setters; Dinas Sosial, kelompok tani/KWT/pelaku usaha pangan, dan tim penyusun Naskah Akademik sebagai subjects; serta masyarakat umum di luar kelompok terdampak langsung sebagai crowd. Konfigurasi tersebut menunjukkan bahwa power tidak hanya bersumber dari kewenangan formal, tetapi juga dari penguasaan lahan, personel, data, anggaran, cadangan, dan jaringan lapangan. Kebaruan utama penelitian terletak pada temuan bahwa institusi pertahanan masuk ke kelompok pemain utama dan bahwa aktor yang paling terdampak justru terkonsentrasi pada kuadran berkekuasaan rendah. Karena itu, Ranperda perlu memuat pembagian peran antarlembaga yang eksplisit, mekanisme integrasi data lintas perangkat daerah, serta desain partisipasi yang memberi ruang tetap dan bermakna bagi kelompok tani dan masyarakat penerima bantuan pangan. Untuk penelitian berikutnya, konfigurasi aktor ini perlu diuji kembali ketika kebijakan memasuki tahap implementasi agar dapat diketahui apakah posisi, relasi, dan tingkat pengaruh masing-masing stakeholder berubah setelah norma diterapkan.

LIMITATION

Penelitian dibatasi pada satu kasus kebijakan dan pada tahap perumusan Ranperda Tahun Anggaran 2026. Karena itu, klasifikasi power dan interest menggambarkan konfigurasi aktor pada periode penyusunan Naskah Akademik dan rancangan regulasi, bukan hubungan yang bersifat permanen. Studi ini juga menggunakan data kualitatif dan penilaian berbasis bukti dokumen, observasi, serta persepsi informan; perubahan alokasi anggaran, struktur organisasi, kepemimpinan, atau mekanisme implementasi dapat menggeser posisi stakeholder. Keterbatasan tersebut berarti hasil penelitian tidak dimaksudkan untuk digeneralisasikan secara statistik ke semua daerah, melainkan digunakan sebagai penjelasan analitis tentang bagaimana sumber daya dan akses partisipasi membentuk perumusan kebijakan pangan di Kota Lubuk Linggau.

REFERENCES

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Astuti, S. J. W., Panglipursari, D. L., Murdani, M. H., Diyanto, A. K., & Putra, B. T. (2026). Collaborative governance for food security policy in Indonesia: Lessons for achieving the SDGs in Asia-Pacific. *Development Studies Research*, 13(1), 2674596. <https://doi.org/10.1080/21665095.2026.2674596>
- Balane, M. A., Palafox, B., Palileo-Villanueva, L. M., McKee, M., & Balabanova, D. (2020). Enhancing the use of stakeholder analysis for policy implementation research: Towards a novel framing and operationalised measures. *BMJ Global Health*, 5(11), e002661. <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2020-002661>
- Bhattacharjee, A. (2012). *Social science research: Principles, methods, and practices* (2nd ed.). University of South Florida.
- Bryson, J. M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (3rd ed.). Jossey-Bass.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Dinas Sosial Kota Lubuk Linggau. (2026). Data kemiskinan, Program Keluarga Harapan, Bantuan Pangan Non Tunai, dan penyandang masalah kesejahteraan sosial Kota Lubuk Linggau.
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.
- Eden, C., & Ackermann, F. (1998). *Making strategy: The journey of strategic management*. SAGE Publications.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Pitman Publishing.
- Komando Distrik Militer 0406/Lubuk Linggau. (2026). Instrumen data dan informasi Kompi Produksi Kodim 0406/Lubuk Linggau.
- Laboratorium Administrasi Publik FISIP Universitas Bengkulu. (2026). Surat Permohonan Rekomendasi Pengumpulan Data Nomor 100/UN30.9/LAB.AP/HK/2026 tanggal 30 Mei 2026.
- Lindgreen, A., Hingley, M. K., Angell, R. J., Memery, J., & Vanhamme, J. (Eds.). (2016). *A stakeholder approach to managing food: Local, national, and global issues*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315565262>
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22(4), 853-886. <https://doi.org/10.5465/amr.1997.9711022105>

- Nugroho, A. A., Sudrajat, A., Azmi, I. F., Ardiansyah, F., & Prasetyanti, R. (2025). Collaborative governance in Indonesia's nutritious food policy: A multi-stakeholder implementation model. *Jurnal Borneo Administrator*, 21(2), 203-218. <https://doi.org/10.24258/jba.v21i2.1698>
- Oktaviano, O., Efrilia, E., & Sadikin, A. (2026). Pemetaan stakeholder dalam rencana tata tanam global berbasis neraca air irigasi. *Jurnal Riset Rumpun Ilmu Tanaman*, 5(1), 387-399. <https://doi.org/10.55606/jurrit.v5i1.9746>
- Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., Prell, C., Quinn, C. H., & Stringer, L. C. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management*, 90(5), 1933-1949. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.01.001>
- Republik Indonesia. (2012). Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. (2015). Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi. Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. (2021). Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional. Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. (2022). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Rikardus, E. (2025). Penguatan kebijakan ketahanan pangan: Sinergi multi-pemangku kepentingan dalam peningkatan produksi padi. *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, 1(2), 302-315.
- Sartika, S., & Yogopriyatno, J. (2024). Stakeholder mapping dalam formulasi kebijakan tentang pengelolaan persampahan di Kota Lubuklinggau. *IAPA Proceedings Conference*, 375-387. <https://doi.org/10.30589/proceedings.2024.1065>
- Schilling, J. (2006). On the pragmatics of qualitative assessment: Designing the process for content analysis. *European Journal of Psychological Assessment*, 22(1), 28-37. <https://doi.org/10.1027/1015-5759.22.1.28>
- Sekretariat DPRD Kota Lubuklinggau. (2026). Surat Keterangan Mitra Nomor 175/205/SETWAN-LLG/V/2026 tanggal 29 Mei 2026.
- Suryana, A. (2014). Menuju ketahanan pangan Indonesia berkelanjutan 2025: Tantangan dan penanganannya. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 32(2), 123-135. <https://doi.org/10.21082/fae.v32n2.2014.123-135>
- Sutrisno, A. D. (2022). Kebijakan sistem ketahanan pangan daerah. *Kebijakan: Jurnal Ilmu Administrasi*, 13(1), 28-42. <https://doi.org/10.23969/kebijakan.v13i1.4862>
- van Eck, N. J., & Waltman, L. (2010). Software survey: VOSviewer, a computer program for bibliometric mapping. *Scientometrics*, 84(2), 523-538. <https://doi.org/10.1007/s11192-009-0146-3>
- Widodo, D. W. (2025). Stakeholder engagement models for food security programs. *Journal of Economics and Social Sciences*, 4(2), 1611-1616. <https://doi.org/10.59525/jess.v4i2.1168>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.